



¿Se reformará la ONU?

Soeren Kern *

Tema: La Cumbre Mundial de septiembre de 2005 supuso una oportunidad histórica de reestructurar la ONU para afrontar mejor un abanico de amenazas y desafíos globales. Sin embargo, la reunión no logró hallar la solución al problema central de la ONU: la falta de consenso global sobre el multilateralismo.

Resumen: La cumbre de tres días que marcaba el sesenta aniversario de las Naciones Unidas tenía como objetivo encarar el progreso multilateral de los objetivos de desarrollo trazados en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000. Pero el 11 de septiembre modificó las prioridades estratégicas de EEUU, y sus consecuencias debilitaron profundamente la autoridad de la ONU. Temiendo la irrelevancia, el secretario general Kofi Annan lanzó un ambicioso plan para revitalizar una ONU asediada por los problemas, conceptualizando en parte un 'gran acuerdo' mediante el cual el mundo desarrollado ayudaría a aliviar la pobreza mundial a cambio de que el mundo en vías de desarrollo aceptase reformas en materia de seguridad, derechos humanos y gestión de la ONU. Pero este *quid pro quo* implica una reorganización del poder global de los tres órganos principales de que se compone la ONU: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretariado. Tras meses de amargas discusiones en las que los Estados miembros se mostraban reacios a negociar las difíciles concesiones mutuas necesarias para reorganizar la ONU, los líderes internacionales que se daban cita en la Cumbre Mundial 2005 solo lograban acordar una edulcorada declaración que evisceraba las audaces propuestas reformistas de Annan. Esto implica que los Estados miembros seguirán mostrando profundas divisiones respecto al carácter de los problemas del mundo y que, de no producirse un cataclismo que altere el orden global, el ritmo al que se reformará la ONU será gradual y no radical.

Análisis: La Cumbre Mundial de 2005 ha supuesto la mayor congregación de líderes mundiales de toda la historia al dar cita a presidentes, primeros ministros y reyes procedentes de 151 Estados miembros de la ONU. Sin embargo, en lugar de adoptar el radical plan del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para que el organismo internacional pueda hacer frente a los desafíos de un nuevo siglo, los líderes ratificaron un edulcorado "Documento de Resultados" de 35 páginas que representaba un acuerdo de mínimos al que pudieron llegar todos los países tras seis meses de negociaciones caracterizadas por fuertes polémicas.

Las partes más significativas de este documento final son la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz para ayudar a países que salen de situaciones de conflicto y la aceptación por parte de todos los gobiernos de una responsabilidad internacional colectiva en la protección de las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra y la limpieza étnica.

* Investigador principal, EEUU y Diálogo Trasatlántico, Real Instituto Elcano

Además, después de un año de críticas sobre presunta corrupción en Irak a cuenta del programa de petróleo por alimentos de la ONU, y tras las acusaciones de soborno vertidas sobre altos funcionarios de la ONU encargados de las compras, los negociadores acordaron crear una oficina interna de ética. Sin embargo, no concedían a Annan la autoridad que pedía para realizar drásticos cambios administrativos porque sus propuestas implicaban el fortalecimiento del Secretariado a costa de la Asamblea General; muchos Estados pequeños se opusieron a perder el poder de micro-gestionar la ONU.

En cualquier caso, los líderes mundiales tampoco lograron llegar a un acuerdo sobre un calendario para la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU. De hecho, todos los planes para incorporar nuevos miembros al Consejo se encuentran en un punto muerto. En parte, esta situación se debe a las rivalidades que mantienen algunas naciones que compiten por ocupar un puesto y, en parte, al poder de bloqueo de los cinco miembros permanentes con poder de veto. Por mucho que el documento final consagre que el Consejo debe ser más representativo, no desvela la fórmula para lograrlo.

Prácticamente todos los países acogieron con beneplácito el documento final, habida cuenta que incluso durante la celebración de la Cumbre las diferencias seguían siendo enormes (cerca de 140 desacuerdos sobre 27 cuestiones sin resolver), por lo que muchos temían que el acuerdo no viera la luz. Aunque algunos analistas creen que el acuerdo alcanzado es solo ligeramente mejor que no tener acuerdo alguno, Annan afirmaba que lo logrado a última hora había evitado una crisis en toda regla en el seno de la ONU. Sea como fuere, el acuerdo final no deja de ser una afirmación breve y general que pone de manifiesto la dirección que los cambios habrán de tomar en un futuro. Y no cabe duda de que las reacciones al mismo han sido poco entusiastas.

¿Qué falló?

El objeto original de la Cumbre Mundial de 2005 era adoptar medidas para implantar los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en la declaración de líderes mundiales de la última Cumbre de 2000. Entre dichos objetivos figuran reducir a la mitad la pobreza, garantizar la educación primaria universal y erradicar la pandemia del SIDA para el año 2015.

Pero la invasión de Irak, liderada por EEUU en marzo de 2003 sin el aval del Consejo de Seguridad, planteó numerosos interrogantes sobre la autoridad de la ONU. De hecho, Annan tenía tanto temor a que una crisis existencial amenazara la relevancia de la organización en el futuro que estableció un “Grupo de Alto Nivel” que llevaría a cabo una revisión fundamental del papel de la ONU en la paz y la seguridad internacionales. En diciembre de 2004, dicho Grupo publicó un informe de 95 páginas titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” que contenía 101 propuestas para tratar seis áreas identificadas como las mayores amenazas a la seguridad: la pobreza extrema y la degradación medioambiental, las guerras civiles, los conflictos entre Estados, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada.

Basándose en las conclusiones del Grupo de Alto Nivel, Annan presentaba en marzo de 2005 su propio informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Este informe avanzaba un paso más al conceptualizar un “gran acuerdo” mediante el cual el mundo desarrollado podría ayudar a aliviar la pobreza global a cambio de que el mundo en vías de desarrollo aceptara una serie

de reformas sustanciales en materia de seguridad, derechos humanos y administración de la ONU. Al invitar a los miembros de la ONU a “adoptar medidas decisivas” antes de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, el informe de Annan infunde una sensación de urgencia mayor que el informe del Grupo de Alto Nivel. De hecho, describió la Cumbre como “una oportunidad única en nuestra generación para adoptar decisiones audaces en los ámbitos de desarrollo, seguridad, derechos humanos y reforma de las Naciones Unidas”.

Sin embargo, tras la intervención en Irak, gran parte del debate internacional sobre el futuro de la ONU ha girado en torno a la cuestión del poderío y la influencia americana en un mundo “unipolar” dominado por Norteamérica. El subsecretario general de la ONU, Shashi Tharoor, ha sugerido que “el ejercicio del poderío norteamericano puede ser una cuestión de vital relevancia en la política actual del mundo”. De hecho, tanto el documento del Grupo de Alto Nivel como el informe de Annan incluyen propuestas para contener el uso de la fuerza militar por parte de EEUU, coincidiendo con el mensaje no tan implícito que subyace a la petición urgente de Annan de ampliar el Consejo de Seguridad. Muchos países, cada vez más molestos con el poderío estadounidense, creen que un Consejo de Seguridad ampliado podría servir de contrapeso a EEUU.

Prácticamente todos los Estados miembros están de acuerdo en que la composición actual del Consejo de Seguridad es anacrónica y poco representativa. Sin embargo, aparte de la incorporación de cuatro miembros no permanentes en 1963, incrementando a 15 el número de miembros de pleno derecho, ha evitado someterse a cualquier reforma. Brasil, Alemania, India y Japón formaron una alianza, conocida como el G-4, con la finalidad de presionar conjuntamente para lograr un puesto permanente. Pero sus esperanzas se frustraron al no contar con el respaldo de la Unión Africana, compuesta por 53 miembros, vital para ganar en la Asamblea General la votación por dos tercios necesaria para modificar la Carta de la ONU (véase Soeren Kern, *Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia*, ARI nº 106/2005, 29/VII/2005, que ofrece un análisis exhaustivo del debate en torno a la reforma del Consejo de Seguridad.)

Prácticamente desde el principio, EEUU dejó claro que no aceptaría la definición de reforma propuesta por Annan, puesto que sus aspiraciones eran más bien desvincular los términos ampliación y reforma. Los representantes de EEUU advirtieron en repetidas ocasiones a Annan que ampliar el Consejo de Seguridad solo suponía mover una pieza de la reforma general de la ONU, y que al insistir en obtener acuerdos para ampliar el Consejo antes de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 amenazaba con desbaratar sus innovadoras propuestas de reforma en otros ámbitos: racionalizar las instituciones, las operaciones y las prácticas de gestión.

Al dirigirse a la Asamblea General el 12 de julio, Shirin Tahir-Kheli, asesora principal de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, afirmaba: “demócratas o republicanos, los Senadores de EEUU (como los funcionarios de nuestro poder ejecutivo) querrán comprobar si la ampliación del Consejo de Seguridad forma parte de un paquete más amplio de reformas necesarias y si se incrementa o no la eficacia del Consejo en el desarrollo de sus obligaciones más importantes”. Y proseguía: “voy a hablarles con la mayor claridad, EEUU cree que todavía es pronto para votar cualquier propuesta para ampliar el Consejo de Seguridad, incluidas aquellas basadas en nuestras propias ideas”.

Haciéndose eco de las preocupaciones de EEUU, el embajador chino ante la ONU Wang Guangya afirmaba que su país se “opone a establecer cualquier marco de reformas que sea

artificial”. Y proseguía: “si la ONU se ve abocada a una lucha intestina sobre la reforma del Consejo de Seguridad, el objetivo original de dicha reforma sería un fracaso; tal desenlace no augura nada bueno para el mantenimiento del Consejo de Seguridad ni para la reforma de las Naciones Unidas en su conjunto”. Entre tanto, el embajador ruso Andrei Denisov ante la ONU afirmaba que Moscú se oponía a “cualquier debilitamiento en el poder de los cinco y sus derechos de veto”.

Como era de esperar, el debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad ha causado graves fracturas internas; ha estimulado rivalidades regionales y ha provocado que los miembros se lancen reproches que empañan todo el proceso de reforma. En un momento dado, Annan se vio obligado a pedir “calma” a los miembros de la Asamblea General. Un editorial del austriaco *Der Standard* decía que “en el debate sobre la reforma, a Kofi Annan solo le queda por ver cómo las Naciones Unidas se comportan como naciones enemigas”.

El debate también ha alimentado las tensiones sobre las contribuciones al presupuesto de la ONU. En una entrevista publicada en el *Financial Times* el 18 de octubre, el ministro japonés de Asuntos Exteriores Nobutaka Machimura afirmaba que Japón “se involucrará activamente” en negociaciones sobre su contribución a la ONU, lo que implica un corte sustancial de sus aportaciones para el período 2007-2009. Aunque negara que existe un “vínculo directo” entre la postura más firme de su gobierno respecto a las aportaciones a la ONU y su descontento por las ambiciones frustradas de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, afirmaba que es difícil explicar a la opinión pública japonesa porqué ha de pagarse más de lo que se considera justo cuando se han desvanecido las ambiciones del país de ocupar un lugar más destacado.

El debate sobre ampliar el Consejo de Seguridad se encuentra actualmente en punto muerto. De hecho, el nuevo embajador de EEUU en la ONU, John Bolton, decía en octubre que “pronosticamos que este último esfuerzo para modificar la composición del Consejo de Seguridad no va a llegar a buen puerto”.

Reforma de la ONU e intereses de EEUU

Como país fundador, anfitrión y miembro más influyente, EEUU resulta de vital importancia para el éxito de la ONU. De hecho, el organismo internacional no podría funcionar con eficacia sin la participación y compromiso de este país. Ante esta situación, la reforma de la ONU no puede entenderse adecuadamente si se desvincula de la dinámica por la que se rige la política interior estadounidense (véase Soeren Kern, *¿Es posible reformar la ONU?*, ARI nº 200/2004, 23/XII/2004, para un análisis exhaustivo de la relación EEUU-ONU).

En este contexto, la Cumbre Mundial de 2005 se vio profundamente influida por una confusión generalizada de las intenciones norteamericanas y la desconfianza hacia los motivos de EEUU. De hecho, a muchos observadores de la ONU les dio la impresión de que John Bolton incidió negativamente en la elección de posibles negociadores de la Cumbre. El presidente de EEUU George W. Bush colocó a Bolton, destacado político de línea dura y fuertemente crítico con la ONU, en el puesto de dirección de la misión estadounidense en la ONU mediante un llamado “nombramiento de receso” el 1 de agosto, después de que el Senado de EEUU rechazara ratificar su nombramiento.

Transcurridas unas semanas de su nombramiento, y a menos de un mes de que se celebrara la Cumbre, un polémico Bolton proponía cientos de modificaciones al borrador del paquete de reformas. Resultaron especialmente divisivos los intentos de Bolton por eliminar del documento final cualquier mención a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que EEUU había respaldado en 2000, así como toda referencia al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos, el Tribunal Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto, tres acuerdos internacionales rechazados por la Casa Blanca.

De hecho, las supresiones de texto que proponía Bolton abrieron la puerta para que otros países –Argelia, Cuba, Egipto, Pakistán y Venezuela– adoptaran tácticas similares de línea dura, con lo que las negociaciones no tardaron en enfangarse en la disensión, incluidas las disputas prolongadas sobre procedimientos y procesos. Al final, EEUU fue incapaz de obtener suficiente apoyo para la mayoría de sus prioridades de reforma y la Casa Blanca manifestó que estaba especialmente descontenta por la falta de detalle en el documento sobre la revisión del aparato administrativo –sumido en diversos escándalos– de la ONU.

Sea como fuere, muchos analistas creen que un documento acortado beneficia a EEUU al no incluir referencias específicas a aquellos acuerdos internacionales que la Casa Blanca no respalda. Bolton también logró eliminar del texto una disposición mediante la cual se establecían directrices internacionales para el uso de la fuerza militar. Algunos observadores de la ONU afirman que probablemente la Administración Bush se limitó a obtener el mínimo necesario que le permitiera mantener sus intereses en el organismo internacional. El subsecretario de Estado Nicholas Burns parecía confirmar este extremo cuando declaraba “esto no supone el final de un esfuerzo de negociación, sino que marca el principio de un esfuerzo permanente de reforma para fortalecer la ONU”.

De hecho, varios discursos públicos pronunciados por altos funcionarios de la Casa Blanca en los últimos meses dan a entender que en el segundo mandato de la Administración Bush existe un verdadero compromiso con la reforma de la ONU, aunque su objetivo sea aplicar dicha reforma de manera gradual. Anne Patterson, representante permanente en la ONU antes de la llegada de Bolton, perfiló una agenda de reformas de la ONU en agosto de 2005 que urgía a que EEUU desempeñara un papel clave a la hora de hacer de la institución internacional un socio más eficaz de la política exterior estadounidense. De hecho, recientes sondeos de opinión demuestran que la mayoría de estadounidenses reconocen que EEUU necesita a la ONU para poder actuar con eficacia en el mundo.

Además, para sorpresa de muchos, Bush también adoptó un sorprendente tono conciliador en su discurso ante la Asamblea General en septiembre de 2005 al elogiar el “trabajo vital y las grandes ideas de la institución” y sus esfuerzos por adoptar las “primeras medias” de una reforma administrativa y estructural. A continuación, Bush nombró una serie de iniciativas auspiciadas por la ONU para promover la dignidad y la prosperidad humana, afirmando que para EEUU era un “deber moral” combatir no solo el terrorismo, sino también la pobreza, la opresión y la desesperanza que lo alimentan. Bush incluso alargó su participación al acudir por primera vez a una sesión del Consejo de Seguridad y a un almuerzo con otros líderes mundiales.

Sin embargo, la Casa Blanca sufre intensas presiones por parte del irritado Congreso de EEUU. De hecho, las críticas a la ONU en Capitol Hill han alcanzado unos máximos sin precedentes, y muchos miembros de la base política conservadora de Bush creen que en la ONU reina una corrupción irremediable e inexplicable. Arguyen que la ONU se ve

dominada por países que no tienen derechos financieros adquiridos en una organización eficaz; de hecho, el 75% del presupuesto de la organización proviene de tan solo ocho países. La cuestión que más indignación causó entre los miembros de ambos partidos en el Congreso fue la torpeza con la que percibieron que Annan trataba de frustrar las investigaciones que realizaba el Congreso en el escándalo del programa petróleo por alimentos. El Congreso también ha celebrado sesiones sobre los abusos sexuales cometidos por fuerzas de paz de la ONU en la República Democrática del Congo y en otros lugares. En diciembre de 2004, 60 miembros del Congreso pidieron a Annan que dimitiera de su cargo en la ONU.

Ese mismo mes, el Congreso solicitó la creación de un grupo de trabajo que estudiara los fallos de la ONU y recomendara reformas. Este grupo de trabajo estaba formado por 12 miembros de ambos partidos y era presidido por el ex portavoz de la Cámara de Representantes de EEUU Newt Gingrich y el ex líder de la mayoría en el Senado George Mitchell. El grupo publicó sus conclusiones en un informe de junio de 2005 titulado *American Interests and UN Reform*. El informe gozó de una cálida acogida en Capitol Hill. Sin embargo, poco después, el 29 de junio, la Cámara de Representantes de EEUU aprobaba la Ley de Reforma de la ONU de 2005, una dura ley merced a la cual EEUU retiraría el 50% de sus aportaciones a la ONU si la organización no adoptaba una serie de reformas.

Esta ley de reforma implica una “cirugía radical” y supone la culminación de años de frustración por el fracaso de la ONU de adoptar las reformas necesarias en materias que van desde la administración interna hasta las labores de mantenimiento de la paz. Su finalidad es que la ONU adopte 39 reformas, y amenaza, en el caso de que no se realicen dichas reformas en un plazo de dos años, con retirar la mitad de las aportaciones que realiza EEUU, que ascienden aproximadamente a la cuarta parte de los fondos operativos de las Naciones Unidas. Esta ley también pide a la ONU que racionalice su presupuesto y los programas que incluyan misiones superfluas, que mejore su responsabilidad creando una junta de supervisión independiente y que proteja a los denunciantes. Asimismo, impone un código de conducta uniforme aplicable a las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, el segundo mandato de la Administración Bush se ha opuesto con vehemencia a los ataques que el Congreso ha lanzado sobre la ONU. El 16 de junio, la Casa Blanca divulgaba una declaración en la que pedía al Congreso que “replantease la ley”. La declaración indicaba que la Casa Blanca se mostraba “fuertemente a favor de una reforma de las Naciones Unidas que incluya mayor responsabilidad, supervisión y la elaboración de presupuestos en función de resultados”, pero se oponía específicamente a que “los requisitos de certificación de la ley traigan como resultado la reducción a la mitad de las contribuciones que EEUU aporta a la ONU”. La declaración concluía “la Administración estaría dispuesta a colaborar con el Congreso para crear un esfuerzo conjunto que culmine en una reforma significativa de la ONU”.

Dada la alta estima de la que goza Bolton en la Cámara de Representantes de EEUU (a pesar de la dolorosa contienda que se produjo en el Senado a cuenta de su confirmación), su táctica agresiva respecto a la ONU forma parte de una estrategia de la Casa Blanca que conduce a atajar nuevos ataques del Congreso a la ONU, incluidos los esfuerzos por reducir las aportaciones al organismo internacional. En un discurso ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Casa Blanca el 28 de septiembre, Bolton afirmaba que

intentaría cerrar un nuevo acuerdo para incrementar la supervisión de las prácticas contables de la ONU.

Dos semanas después, en un discurso pronunciado ante el *London's Royal Institute of International Affairs* el 14 de octubre, Bolton afirmaba que su principal preocupación era la eficacia de la ONU, y que entre sus planes no figuraba debilitarla. Pero Bolton, en la valoración más crítica realizada desde su nombramiento como embajador ante dicha organización dijo –en un discurso el 10 de noviembre en el Foreign Policy Association de Nueva York– que los miembros de las Naciones Unidas se enfrentarán con un mayor grado de escrutinio por parte del Congreso en caso de no lograr reformar la organización. “Si no se aprecia ningún movimiento ni progreso para solucionar un problema –si se me permite decirlo, es una característica nacional americana solucionar los problemas y no darles vueltas– entonces tendremos crecientes dificultades”.

Algunos analistas creen que EEUU seguirá comprometiéndose con la ONU solamente en aquellas cuestiones que amplíen los intereses del país, mientras que otros afirman que al ser la ONU un referente para muchos países en materia de legitimidad internacional, EEUU no tiene elección y debe acatar los mandatos de la ONU si lo que pretende es obtener ayuda en la consecución de lo que percibe son sus propios intereses. De hecho, el enfoque con que la Administración Bush abordó el 11 de septiembre e Irak indica una preferencia por involucrar a la ONU.

En cualquier caso, la ONU frecuentemente fracasa porque la mayoría de los Estados miembros no comparten unos valores comunes, ni intereses o enfoques nacionales. De hecho, la reforma de la ONU no solo implica una mejor práctica de gestión, sino que también afecta a la conducta de los gobiernos miembros, a muchos de los cuales no les interesa un correcto funcionamiento de la burocracia de la ONU. Independientemente del número de Estados que se incorporen al Consejo de Seguridad, (en el caso de que alguno se incorpore), probablemente permanecerá en punto muerto respecto a cuestiones sustanciales. Un Consejo de Seguridad dividido –como ocurrió en el caso de Irak– conlleva un liderazgo global ineficaz.

Por tanto, dado que los marcos bilaterales o “coaliciones de aliados” suelen resultar una opción preferible a acudir a la ONU, Washington probablemente seguirá centrándose en otras instituciones internacionales que cuenten con participación restringida (a modo de ejemplo, citaremos la Proliferation Security Initiative y la reciente Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate.) De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002 deja clara la perspectiva con que EEUU aborda el proceso multilateral: “estaremos preparados para actuar individualmente cuando nuestros intereses y especiales responsabilidades así lo requieran”. Por tanto, el multilateralismo seguirá siendo el medio para lograr un fin, y no un fin en sí mismo.

Ante esta situación, el futuro de la ONU se enfrentará a una prueba decisiva en la cuestión de Irán. La Administración Bush lidera una campaña para llevar a Irán ante el Consejo de Seguridad con la mayor brevedad posible. Pero si el multilateralismo no logra poner freno a las ambiciones nucleares de Irán, EEUU probablemente pase por alto a la ONU como lo hizo con Irak. Ello, por su parte, podría tener unas consecuencias desastrosas para la ONU al hacer que su papel fuera irrelevante.

Conclusión: El objetivo de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 era infundirle nueva vida al multilateralismo. Sin embargo, los Estados miembros no lograron alcanzar un acuerdo sobre una ambiciosa agenda de reformas que en lo esencial implicaba una redistribución del poder y la influencia globales. De hecho, es imposible concebir el grado de consenso necesario para modernizar radicalmente la ONU a menos que suceda un cataclismo global. El “Documento de Resultados” representa el acuerdo de mínimos al que pudieron llegar todos los países como punto de partida para la reforma de la ONU. Por ello, los futuros cambios en la ONU serán graduales, no radicales.